



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2016. július 14. *

„Előzetes döntéshozatal — 2004/18/EK irányelv — Építési beruházásra irányuló közbeszerzések — Az ajánlattevők azon kötelezettségének szabályszerűsége, hogy a szerződés adott százalékát alvállalkozás igénybevétele nélkül teljesítsék — 1083/2006/EK rendelet — Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések — A tagállamok azon kötelezettsége, hogy a feltárt szabálytalanságok esetén pénzügyi korrekciót alkalmazzanak — A »szabálytalanság« fogalma — Pénzügyi korrekció szükségessége a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó uniós jog megsértése esetén”

A C-406/14. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (varsói vajdasági közigazgatási bíróság, Lengyelország) a Bírósághoz 2014. augusztus 27-én érkezett, 2014. június 3-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Wrocław – Miasto na prawach powiatu**

és

a **Minister Infrastruktury i Rozwoju** között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: L. Bay Larsen tanácselnök, D. Šváby (előadó), J. Malenovský, M. Safjan és M. Vilaras bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Wrocław – Miasto na prawach powiatu képviselőjében W. Szuster radca prawny,
- a lengyel kormány képviselőjében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,
- az osztrák kormány képviselőjében M. Fruhmann, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében B.-R. Killmann, A. Tokár és M. Owsiany-Hornung, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: lengyel.

a főtanácsnok indítványának a 2015. november 17-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,
meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2005. december 19-i 2083/2005/EK bizottsági rendelettel (HL 2005. L 333., 28. o.) módosított, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL 2004. L 339., 14. o.; a továbbiakban: 2004/18 irányelv) 25. cikkének, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL 2006. L 210., 25. o.) 98. cikkének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a Wrocław – Miasto na prawach powiatu (Wrocław városa, Lengyelország) és a Minister Infrastruktury i Rozwoju (infrastrukturális és fejlesztési miniszter) közötti eljárásban terjesztették elő, egy olyan határozat tárgyában, amely a városra pénzügyi korrekciót szabott ki, mivel az állítások szerint megsértette a 2004/18 irányelvet egy európai uniós forrásokból társfinanszírozott, építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése során.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2004/18 irányelv

- 3 Ezen irányelv 7. cikkének c) pontja értelmében az irányelvet olyan építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésekre kellett alkalmazni, amelyek hozzáadottérték-adó nélküli becsült értéke eléri az 5 278 000 eurót.
- 4 Annak lehetősége, hogy valamely ajánlattevő a szerződés egy részét alvállalkozásba adja harmadik személy részére, kifejezetten szerepel ezen irányelv 25. cikkében, amely a következőképpen rendelkezik:

„Az ajánlattételhez szükséges dokumentációban az ajánlatkérő szerv kérheti az ajánlattevőtől, illetve valamely tagállam kötelezheti az ajánlatkérő szervet arra, hogy kérje az ajánlattevőtől, hogy ajánlatában jelölje meg a szerződésnek azt a részét, amelyre nézve harmadik személlyel alvállalkozói szerződést kíván kötni, valamint a javasolt alvállalkozókat.

Ennek megjelölése nem érinti a fő gazdasági szereplő felelősségének a kérdését.”

- 5 A 2004/18 irányelv „Szerződésteljesítési feltételek” című 26. cikke ekként rendelkezik:

„Az ajánlatkérő szerv különleges feltételeket állapíthat meg valamely szerződés teljesítésére vonatkozóan, feltéve, hogy e feltételek összeegyeztethetők a közösségi joggal, és szerepelnek a hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban. A szerződés teljesítésére irányadó feltételek különösen szociális és környezetvédelmi tárgyúak lehetnek.”

- 6 E rendelkezést az irányelv (33) preambulumbekzdése részletezi, amely előírja, hogy a szerződésteljesítési feltételek akkor egyeztethetők össze az említett irányelvvel, „ha nem tartalmaznak közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést, és szerepelnek a szerződési hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban”. E feltételek célja különösen a munkahelyi szakképzés, a különleges beilleszkedési nehézségekkel küzdő személyek foglalkoztatása, a munkanélküliség elleni küzdelem vagy a környezetvédelem ösztönzése. Például megemlíthetők – többek között – a hosszú ideje állást keresők alkalmazására, vagy a munkanélküliek, illetve fiatalok képzését célzó intézkedések végrehajtására, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) alapegyezményei rendelkezéseinek tényleges betartására – feltételezve, hogy ezeket a rendelkezéseket a nemzeti jogban nem hajtották végre – és a nemzeti jogszabályok által előírtnál több fogyatékos személy alkalmazására irányuló, a szerződés teljesítéséhez tartozó kötelezettségek.
- 7 A 2004/18 irányelv emellett megállapít minőségi kiválasztási kritériumokat is, amelyek lehetővé teszik a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában való részvételre alkalmas jelentkezők meghatározását. Ezen irányelv műszaki és szakmai alkalmassággal kapcsolatos 48. cikkének szövege a következő:

„[...]

(2) A gazdasági szereplő műszaki alkalmasságát – az építési beruházás, az árubeszerzés, illetve a szolgáltatás jellegétől, mennyiségétől vagy jelentőségétől és rendeltetésétől függően – a következő módon vagy módokon lehet bizonyítani:

[...]

- b) a részt vevő szakemberekről vagy műszaki szervezetekről – különösen a minőség-ellenőrzés felelőseiről – készült tájékoztatás, függetlenül attól, hogy közvetlenül a gazdasági szereplő vállalkozása alkalmazza-e őket, vagy sem, továbbá építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés esetében azon személyekről készült tájékoztatás, akiket a vállalkozó az építmény kivitelezése során igénybe vehet;

[...]

- i) tájékoztatás arról, hogy a szolgáltató a szerződés mely hányadát szándékozik alvállalkozásba adni;

[...]

(3) A gazdasági szereplő – adott esetben és konkrét szerződésekkel kapcsolatban – más szervezetek kapacitására is támaszkodhat, tekintet nélkül a hozzájuk fűződő kapcsolata jogi jellegére. Ebben az esetben a gazdasági szereplőnek bizonyítania kell az ajánlatkérő szerv számára, hogy a szerződés teljesítéséhez ezek az erőforrások a rendelkezésére fognak állni, például olyan módon, hogy bemutatja az említett szervezetek arra vonatkozó kötelezettségvállalását, hogy a szükséges erőforrásokat a gazdasági szereplő rendelkezésére bocsátják.

[...]

(5) A beállítási és üzembe helyezési műveleteket is igénylő áruszállításra, a szolgáltatásnyújtásra és/vagy az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásában a gazdasági szereplőnek a szolgáltatás nyújtására vagy az építési beruházás megvalósítására való alkalmasságát különösen a szakértelmére, hatékonyságára, tapasztalatára és megbízhatóságára tekintettel lehet megítélni.

(6) Az ajánlatkérő szerv a hirdetményben, illetve az ajánlati felhívásban meghatározza, hogy a (2) bekezdésben szereplők közül mely dokumentumok benyújtását kívánja meg.”

Az 1083/2006 rendelet

- 8 Az 1083/2006 rendelet (66) preambulumbekzdése értelmében:

„Meg kell határozni a tagállamok felelősségét az irányítási és ellenőrzési rendszerek, a költségek igazolása, a közösségi jogszabályok szabálytalan alkalmazásának vagy megsértésének megelőzése, felderítése és korrekciója tekintetében, hogy ezáltal biztosítható legyen az operatív programok hatékony és megfelelő végrehajtása. [...]”

- 9 E rendelet 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ez a rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra (ERFA), az Európai Szociális Alapra (ESZA) (a továbbiakban: a strukturális alapok) és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános szabályokat állapítja meg [...]

[...]

E célból e rendelet a tagállamok és a Bizottság közötti megosztott felelősség alapján megállapítja a partnerség, a programozás, az értékelés, az irányítás – beleértve a pénzügyi ellenőrzést –, a monitoring tevékenység és az ellenőrzés elveit és szabályait.”

- 10 Az említett rendelet 2. cikkének 7. pontja úgy határozza meg a „szabálytalanság” fogalmát, mint „a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági megvalósító cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármiféle megsértése [helyesen: gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése], amely az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti”.
- 11 Az 1083/2006 rendelet 9. cikkének (5) bekezdése értelmében a strukturális és kohéziós alapok által finanszírozott műveleteknek meg kell felelniük különösen a másodlagos jog rendelkezéseinek.
- 12 E rendeletnek „A tagállamok által végrehajtott pénzügyi korrekciók” című 98. cikke a következőket írja elő:

„(1) Elsődlegesen a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása, a műveletek vagy operatív programok végrehajtásának, illetve ellenőrzésének jellegét vagy feltételeit érintő minden jelentősebb változás megállapítása nyomán történő fellépés, valamint a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzése.

(2) A tagállamok elvégzik a műveletek vagy az operatív programok esetében feltárt egyedi vagy az egész rendszert érintő szabálytalanságokkal kapcsolatban szükséges pénzügyi korrekciókat. A tagállam által elvégzett korrekciók az operatív programnak nyújtott közpénzből való hozzájárulásnak részben vagy egészben történő törlését jelentik. A tagállamnak figyelembe kell vennie a szabálytalanságok jellegét és súlyát, valamint az alapot ért pénzügyi veszteséget.

[...]”

A lengyel jog

- 13 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következik, hogy a 2004. január 29-i ustawa – Prawo zamówień publicznych (a közbeszerzési szerződésekről szóló törvény, a továbbiakban: p.z.p.) alapeljárásban vizsgált tényállás idején alkalmazandó változata szerinti 36. cikke (5) bekezdésének szövege a következő:

„Az ajánlatkérő az ajánlattételhez szükséges dokumentációban meghatározhatja a szerződésnek azt a részét, amelyre nézve nem köthető szerződés alvállalkozóval.”

- 14 Később ez a rendelkezés olyan értelemben módosult, hogy a nyertes gazdasági szereplő a neki odaítélt szerződés teljesítésére nézve alvállalkozói szerződést köthet, kivéve, ha az ajánlatkérő a szerződés tárgyának sajátosságára tekintettel kikötötte az ajánlattételhez szükséges dokumentációban, hogy a szerződésre vagy annak egy részére nézve nem köthető szerződés alvállalkozóval.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 15 2007. május 18-án Wrocław város illetékes testülete meghívásos eljárást indított egy környűrű egy részének megépítésére irányuló közbeszerzési szerződés odaítélésére. Ez a projekt, amelynek költsége megközelítőleg 65 millió euró volt, uniós pénzügyi támogatásban részesült a Lengyel Köztársaság számára az infrastruktúrához és környezetvédelemhez nyújtott közösségi támogatás operatív programjának alkalmazásában, a „Konvergencia” célkitűzés keretében, a Kohéziós Alap és az ERFA társfinanszírozásával.

- 16 A hét gazdasági szereplő közül, amelyek részt kívántak venni az eljárásban, Wrocław városa csak ötöt hívott meg ajánlattételre. Az ezen öt gazdasági szereplőnek címzett, ajánlattételhez szükséges dokumentáció a következő kikötést tartalmazta:

„A gazdasági szereplő köteles a szerződés által felölelt munkák legalább 25%-át saját eszközeivel elvégezni.”

- 17 2008. augusztus 1-jén Wrocław városa közbeszerzési szerződést kötött az általa elfogadott gazdasági szereplővel.

- 18 Az Unió által társfinanszírozott bizonyos intézkedések szabályszerűségének ellenőrzéséért felelős nemzeti hatóságok által e szerződés teljesítését követően indított közigazgatási eljárás nyomán Wrocław városától 8 600 473,38 lengyel zloty (PLN) (körülbelül 1 960 000 euró) tőkeösszegű pénzügyi korrekciót követeltek, amely a közfinanszírozás tárgyát képező költségek 5%-át jelentette, az említett kikötésnek a 2004/18 irányelvre tekintettel való állítólagosan szabálytalan mivolta okán, amely irányelvet az érintett szerződésre annak értéke miatt alkalmazni kell.

- 19 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint az e közigazgatási eljárás utolsó szakaszában illetékes hatóság ezt a pénzügyi korrekciót azzal indokolta egyfelől, hogy a megtámadott rendelkezés a p.z.p. 36. cikkének (5) bekezdését megsértve korlátozta az alvállalkozók igénybevitelét. E rendelkezés célja ugyanis annak biztosítása lenne, hogy egy szerződés különleges szakismeretet és készségeket igénylő, így tehát a teljesítésének a minősége tekintetében a teljesítő egyedi alkalmasságától függő részeit ténylegesen az a gazdasági szereplő valósítsa meg, akinek az alkalmasságát a szerződés odaítélési eljárása során értékelték. E cél annak fényében bír különös jelentőséggel, hogy a nemzeti rendelkezéseknek az alapeljárás tényállása idején hatályos változatai nem tették lehetővé a gazdasági szereplők számára, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban való részvétel feltételeinek teljesítését harmadik személyek kapacitására hivatkozva igazolják.

- 20 E hatóság szerint a p.z.p. 36. cikkének (5) bekezdését alkalmazó ajánlatkérőnek ennél fogva konkrétan meg kellett volna határoznia, hogy az érintett szerződés mely részeit kell személyesen a nyertes ajánlattevőnek teljesítenie. Márpedig egy ilyen rendelkezés, mint az alapeljárásban szereplő is, amely csak arra korlátozódik, hogy hallgatólagosan megadja a munkák azon részének megfelelő százalékos arányt, amelyet a nyertes ajánlattevőnek kell teljesítenie, nem teszi lehetővé annak meghatározását, megsértve ezáltal a p.z.p. 36. cikke (5) bekezdésének célkitűzését, hogy az alvállalkozó igénybevételeinek korlátozása olyan munkákat érint-e, amelyek teljesítéséhez különleges készségek szükségesek. A nemzeti jog e megsértése egyúttal a 2004/18 irányelv 25. cikkének megsértését is jelenti; az említett hatóság e tekintetben a 2004. március 18-i Siemens és ARGE Telekom ítéletre (C-314/01, EU:C:2004:159) hivatkozik.
- 21 Másrésről, annak ellenére, hogy az uniós jog állítólagos megsértése nem gyakorolt hatást az alapeljárásban szóban forgó szerződés odaítélésére, az alvállalkozó igénybevételeinek korlátozása károsíthatja az Unió általános költségvetését. Ez a korlátozás ugyanis a versenyegyensúly felborításának kockázatát vonhatta maga után, ami az ajánlatokban szereplő árak emelkedésében jelentkezhet; e kockázat pedig elegendő az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontjában meghatározott szabálytalanság megállapításához.
- 22 A Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy a jelen esetben alkalmazott pénzügyi korrekciót az illetékes hatóság által használt kulcsra hivatkozással határozták meg.
- 23 Wrocław városa keresetet indított a pénzügyi korrekciót megállapító határozattal szemben a kérdést előterjesztő bíróságon, amelyben vitatta az e határozat alapjául szolgáló indokok két szempontjának megalapozottságát. Ami az ajánlattételhez szükséges dokumentáció vitatott kikötésének jogszerűségét illeti, a város arra hivatkozik, hogy a p.z.p. 36. cikke (5) bekezdésének az alapeljárás tényállása idején alkalmazandó változata azt az elvet foglalta magában, amely szerint a nyertes ajánlattevőnek saját eszközeivel kell teljesíteni a szerződést, az alvállalkozó igénybevétele kivételes, és az ajánlatkérő azt ezen a címen megengedheti, de arra nem köteles. Az érintett rendelkezés ilyen értelmezését úgy tűnik, a kérdést előterjesztő bíróság is osztja.
- 24 Ez utóbbi bíróság az elé terjesztett ügy megoldásához szükségesnek találja, hogy a Bíróság értelmezze, először is a 2004/18 irányelv 25. cikkét, különösen a „szerződésnek azt a részét” kifejezést, annak meghatározása érdekében, hogy e rendelkezés tiltja-e, hogy az ajánlatkérő maximális százalékos arányt határozzon meg a szerződés azon részét érintően, amelynek vonatkozásában a nyertes ajánlattevő alvállalkozót vehet igénybe. E bíróság arra is választ keres, hogy az említett irányelv 26. cikke vonatkozhat-e erre a korlátozásra, mint az ez utóbbi rendelkezés értelmében vett teljesítési feltétellel.
- 25 Az említett bíróság úgy véli, hogy a 2004. március 18-i Siemens és ARGE Telekom ítéletből (C-314/01, EU:C:2004:159) az következik, hogy a 2004/18 irányelv lehetővé teszi az alvállalkozók közbeszerzési szerződés teljesítéséhez való igénybevételeinek korlátozását, azzal a feltétellel, hogy ennek célja nem annak megakadályozása, hogy az alvállalkozók műszaki és gazdasági kapacitását igénybe venni kívánó gazdasági szereplők az ajánlattételi eljárásban részt vegyenek. Mindazonáltal ez az ítélet nem dönt arról a kérdésről, hogy az ajánlatkérő jogosult-e százalékos formában kifejezni a munkák azon mennyiségét, amelyet a nyertes ajánlattevőnek személyesen kell elvégeznie.
- 26 Egyébiránt a kérdést előterjesztő bíróság arra is választ vár, hogy az alapeljárásban szóban forgó kikötéshez hasonló kikötés azáltal, hogy korlátozza a kis- és középvállalkozások (kkv-k) lehetőségét arra, hogy közbeszerzési szerződés tárgyát képező munkák kivitelezésében részt vegyenek, nem alkalmas-e arra, hogy sértse a közbeszerzések torzításmentes verseny előtti megnyitásának elvét, mivel e nyitás minden vállalkozást érint, függetlenül annak méretétől, és e tekintetben különleges figyelmet kell fordítani a kkv-kra. Ez a bíróság ezzel kapcsolatban a Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozik, különösen a 2013. október 10-i Swm Costruzioni 2 és Mannocchi Luigino ítéletre (C-94/12, EU:C:2013:646, 33. pont).

- 27 Másodszer, az említett bíróság úgy véli, az 1083/2006 rendelet értelmében vett „szabálytalanság” fogalmát is szükséges pontosítani, hogy meg tudja határozni, az elé terjesztett ügy körülményeire tekintettel az uniós jognak az érintett szerződés odaítélési eljárását érintő esetleges megsértése annyira jelentős-e, hogy pénzügyi korrekciót kell alkalmazni.
- 28 E tekintetben felteszi a kérdést, hogy a közbeszerzésre vonatkozó uniós jog minden megsértése ilyen szabálytalanságnak minősülhet-e, amelynek pénzügyi korrekcióhoz kell vezetnie, vagy minden egyes esetben a konkrét körülményeket kell-e figyelembe venni, különösen az e jog esetleges megsértése hatásainak figyelembevételére. Ami e konkrét körülményeket illeti, a bíróság a jelen esetben rámutat arra, hogy az alkalmazandó jogot úgy értelmezték, mint ami nem zár ki az alapeljárásban szóban forgó rendelkezéshez hasonló rendelkezést, hogy ez a rendelkezés mindennek ellenére megengedi a szerződés tárgyát képező munkák 75%-át érintően alvállalkozó igénybevételét, hogy ezt a rendelkezést nem vitatták, és hogy az ajánlattételi felhívás lehetővé tette az élénk versenyt.
- 29 Ilyen körülmények között a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (varsói közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1) Megengedett-e a [...] 2004/18[...] irányelv 25. cikkére tekintettel, hogy az ajánlatkérő az ajánlattételhez szükséges dokumentációban előírja, hogy a nyertes gazdasági szereplő a szerződés által felölelt munkák legalább 25%-át saját eszközeivel végezze el?
- 2) Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén: az uniós jogi rendelkezések olyan jellegű megsértését jelenti-e az első kérdésben ismertetett követelmény közbeszerzési eljárásban való alkalmazása, amely [az 1083/2006 rendelet] 98. cikke szerinti pénzügyi korrekció elvégzését teszi szükségessé?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

- 30 Első kérdésében a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2004/18 irányelvet, hogy az ajánlatkérő az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés ajánlattételhez szükséges dokumentációjának egyik kikötésével megkövetelheti, hogy e szerződés nyertes ajánlattevője az említett szerződés által felölelt munkák adott százalékát saját eszközeivel teljesítse.
- 31 A 2004/18 irányelv 25. cikkének első bekezdése szerint az ajánlatkérő szerv kérheti az ajánlattevőtől, illetve valamely tagállam kötelezheti az ajánlatkérő szervet arra, hogy kérje az ajánlattevőtől, hogy ajánlatában jelölje meg a szerződésnek azt a részét, amelyre nézve harmadik személlyel alvállalkozói szerződést kíván kötni, valamint a javasolt alvállalkozókat.
- 32 Amint azt a Bíróság a 2013. október 10-i Swm Costruzioni 2 és Mannocchi Luigino ítélet (C-94/12, EU:C:2013:646) 31. pontjában kimondta, ebben a cikkben a 2004/18 irányelv anélkül rendelkezik alvállalkozók igénybevételéről, hogy e tekintetben korlátozást állapítana meg.
- 33 Ezzel szemben ezen irányelv 48. cikkének (3) bekezdése – amennyiben rendelkezik az ajánlattevők azon lehetőségéről, hogy a műszaki és szakmai alkalmasság ajánlatkérő által meghatározott minimális szintjének teljesítését harmadik szervezetek kapacitására támaszkodva igazolják, ha bizonyítják, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges eszközök, amelyek nem a saját eszközeik, ténylegesen a

rendelkezésekre fognak állni a szerződés elnyerése esetén – lehetőséget biztosít az ajánlattevők számára, hogy – főszabály szerint korlátlanul – alvállalkozót vegyenek igénybe a szerződés teljesítéséhez.

- 34 Mindazonáltal, mivel a szerződésre irányadó dokumentáció előírja az ajánlattevők számára, hogy ajánlatukban tüntessék fel a szerződés azon részét, amelyet adott esetben alvállalkozásba kívánnak adni, továbbá a javasolt alvállalkozókat a 2004/18 irányelv 25. cikke első bekezdésének megfelelően, az ajánlatkérőnek jogában áll megtiltani olyan alvállalkozók igénybevételét a szerződés lényeges részeinek teljesítéséhez, amelyek alkalmasságáról az ajánlatok megvizsgálása és a nyertes ajánlattevő kiválasztása során nem tudott meggyőződni (lásd ebben az értelemben: 2004. március 18-i Siemens és ARGE Telekom ítélet, C-314/01, EU:C:2004:159, 45. pont).
- 35 Nem ez a helyzet mindazonáltal az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló kikötés hatálya esetében, amely az alvállalkozók igénybevételét a szerződés egy elvontan meghatározott százalékos arányban kifejezett része tekintetében korlátozza, függetlenül az esetleges alvállalkozók alkalmassága vizsgálatának lehetőségétől, és nem említve az érintett feladatok lényeges voltát. Mindezek tekintetében egy ilyen kikötés a 2004/18 irányelvvel összeegyeztethetetlennek bizonyul, amely releváns az alapeljárás szempontjából.
- 36 Egyébiránt, amint a főtanácsnok indítványának 41. pontjában kifejtette, egy ilyen kikötés – feltéve, hogy a 2004/18 irányelv 26. cikke szerinti szerződésteljesítési feltételnek minősül – nem fogadható el e cikk alapján, éppen e cikk szövege értelmében, minthogy ellentétes ezen irányelv 48. cikkének (3) bekezdésével, így tehát az uniós joggal.
- 37 Ennélfogva az első kérdésre azt kell válaszolni, hogy a 2004/18 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy az ajánlatkérő nem jogosult építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés ajánlattételhez szükséges dokumentációiban előírni, hogy a szerződés nyertes ajánlattevője az említett szerződés tárgyát képező munkák meghatározott százalékát saját eszközeivel teljesítse.

A második kérdésről

- 38 A második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy az 1083/2006 rendelet 98. cikkét – e rendelet 2. cikkének 7. pontjával összefüggésben – úgy kell-e értelmezni e tekintetben, hogy azon tény, miszerint az ajánlatkérő egy uniós pénzügyi támogatásban részesülő projekt keretében végzett építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződést érintően előírta, hogy a nyertes ajánlattevő e munkák 25%-át saját eszközeivel teljesítse, és ezáltal megsértette a 2004/18 irányelvet, az alapeljáráshoz hasonló körülmények között az említett 2. cikk 7. pontja értelmében vett olyan „szabálytalanságnak” minősül-e, amelynek alapján az említett 98. cikk értelmében pénzügyi korrekciót kell alkalmazni.
- 39 Az ügy konkrét körülményeit illetően, a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy az alkalmazandó nemzeti jogot úgy értelmezték, hogy az nem tiltja az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló kikötést, és hogy e kikötés mindennek ellenére a szerződés tárgyát képező munkák 75%-ában lehetővé tette alvállalkozó igénybevételét, valamint hogy az ajánlattételre meghívott jelentkezők – akik egyedülként ismerték e kikötést – ezt nem kifogásolták, továbbá hogy az ajánlattételi felhívás nyomán élénk volt a verseny.
- 40 Az előterjesztett kérdés így két szempontból vizsgálandó: egyfelől az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja értelmében vett „szabálytalanság” fogalmára, másfelől a nemzeti hatóságok által a szabálytalanság esetén e rendelet 98. cikke szerint alkalmazandó pénzügyi korrekció mechanizmusára vonatkozó szempontból.

- 41 Először is, ami a „szabálytalanság” fogalmát illeti, az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontjával összhangban „szabálytalanságnak” minősül a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amely az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti.
- 42 Meg kell jegyezni, hogy e meghatározásnak az utolsó része az, amely kétségeket vet fel a kérdést előterjesztő bíróságban, tekintve hogy a jelen esetben az első kérdésre adott válasz értelmében az uniós joggal ellentétesnek tekintendő kikötés úgy tűnik, nem járt konkrét következménnyel.
- 43 E tekintetben meg kell állapítani, hogy természetesen – amint azt a főtanácsnok indítványának 53–55. pontjában kifejtette, különösen az 1083/2006 rendelet 9. cikkének (5) bekezdésére és analógia útján a 2011. december 21-i Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre ítéletre (C-465/10, EU:C:2011:867, 46. és 47. pont) hivatkozva – az Unió a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból csak olyan intézkedéseket hivatott finanszírozni, amelyeket az uniós jognak teljes mértékben megfelelően hajtanak végre.
- 44 Mindazonáltal, az e rendelet 2. cikkének 7. pontjában szereplő fogalommeghatározásból az következik, hogy az uniós jog megsértése csak akkor minősül e cikk értelmében vett szabálytalanságnak, ha az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti. Ennélfogva az ilyen jogsértést szabálytalanságnak kell tekinteni, ha költségvetési kihatással járhat. Ezzel szemben nem szükséges pontos pénzügyi kihatás meglétét bizonyítani (lásd analógia útján: 2011. december 21-i Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre ítélet, C-465/10, EU:C:2011:867, 47. pont).
- 45 Következésképpen úgy kell tekinteni, hogy a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó szabályok megsértése az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja értelmében vett szabálytalanságnak tekinthető, amennyiben nem zárható ki az a lehetőség, hogy e jogsértés hatással lehetett az érintett alap költségvetésére.
- 46 Másodsorban, az 1083/2006 rendelet 98. cikkében előírt pénzügyi korrekciós mechanizmust illetően meg kell állapítani, hogy ez a cikk az (1) és (2) bekezdésében arra kötelezi a tagállamokat, hogy pénzügyi korrekciót alkalmazzanak, ha szabálytalanságot tárnak fel.
- 47 Ugyanakkor e cikk (2) bekezdésének első albekezdése azt a kötelezettséget is rója az illetékes nemzeti hatóságokra, hogy három kritérium mentén, nevezetesen a feltárt szabálytalanságok természetére és súlyosságára, valamint az érintett alapot ért pénzügyi veszteségre tekintettel határozza meg az alkalmazandó korrekció összegét.
- 48 Amennyiben, amint az alapeljárásban is, konkrét és nem rendszerszintű szabálytalanságról van szó, ez utóbbi követelmény szükségképpen eseti vizsgálattal jár, amelynek során figyelembe kell venni az egyes ügyek valamennyi olyan körülményét, amely e három kritérium tekintetében releváns lehet.
- 49 Ennélfogva, ha – amint arra a főtanácsnok az indítványának 60. pontjában hangsúlyozta – ez nem is zárja ki az arányosság elvét tiszteletben tartó kulcs alapján történő elsődleges megközelítést, mindazonáltal az alkalmazandó korrekció végső összegének meghatározásakor figyelembe kell venni a feltárt szabálytalanság valamennyi sajátosságát az említett kulcs megállapítása alapjául szolgáló elemekhez viszonyítva, amely sajátosságok jelentősebb vagy ellenkezőleg, mérsékeltebb korrekciót indokolhatnak.
- 50 Így az olyan körülmények, mint az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló kikötés nemzeti jognak való megfelelése, a szerződés csak korlátozott részének saját eszközökkel történő teljesítésével kapcsolatos kötelezettség, valamint az, hogy a pénzügyi kihatásnak csak – esetlegesen csekély – kockázata állapítható meg, befolyásolják az alkalmazandó pénzügyi korrekció végső összegét.

- 51 A második kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy az 1083/2006 rendelet 98. cikkét – e rendelet 2. cikkének 7. pontjával összefüggésben – úgy kell értelmezni, hogy azon tény, miszerint az ajánlatkérő egy uniós pénzügyi támogatásban részesülő projekt keretében végzett építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződést érintően előírta, hogy a nyertes ajánlattevő e munkák 25%-át saját eszközeivel teljesítse, és ezáltal megsértette a 2004/18 irányelvet, az említett 2. cikk 7. pontja értelmében vett olyan „szabálytalanságnak” minősül, amelynek alapján az említett 98. cikk értelmében pénzügyi korrekciót kell alkalmazni, amennyiben nem zárható ki az a lehetőség, hogy e jogsértés hatással lehetett az érintett alap költségvetésére. E korrekció összegét az említett rendelet 98. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében említett kritériumok szempontjából releváns valamennyi konkrét körülmény figyelembevételével kell megállapítani, azaz tekintettel a feltárt szabálytalanság természetére és súlyosságára, valamint az érintett alapot ért pénzügyi veszteségre.

A költségekről

- 52 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) A 2005. december 19-i 2083/2005/EK bizottsági rendelettel, módosított, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet úgy kell értelmezni, hogy az ajánlatkérő nem jogosult építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés ajánlattételhez szükséges dokumentációiban előírni, hogy a szerződés nyertes ajánlattevője az említett szerződés tárgyát képező munkák meghatározott százalékát saját eszközeivel teljesítse.
- 2) Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet 98. cikkét – e rendelet 2. cikkének 7. pontjával összefüggésben – úgy kell értelmezni, hogy azon tény, miszerint az ajánlatkérő egy uniós pénzügyi támogatásban részesülő projekt keretében végzett építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződést érintően előírta, hogy a nyertes ajánlattevő e munkák 25%-át saját eszközeivel teljesítse, és ezáltal megsértette a 2004/18 irányelvet, az említett 2. cikk 7. pontja értelmében vett olyan „szabálytalanságnak” minősül, amelynek alapján az említett 98. cikk értelmében pénzügyi korrekciót kell alkalmazni, amennyiben nem zárható ki az a lehetőség, hogy e jogsértés hatással lehetett az érintett alap költségvetésére. E korrekció összegét az említett rendelet 98. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében említett kritériumok szempontjából releváns valamennyi konkrét körülmény figyelembevételével kell megállapítani, azaz tekintettel a feltárt szabálytalanság természetére és súlyosságára, valamint az érintett alapot ért pénzügyi veszteségre.

Aláírások